

**П. П. ШЛЯХТУН
В. В. КОЛЮХ**

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ВОЛОДІННЯ ЗЕМЛЕЮ ТА ЇЇ НАДРАМИ В ПОСТРАДЯНСЬКИХ ДЕРЖАВАХ (ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ)

Проаналізовано, систематизовано та узагальнено положення конституцій республік колишнього СРСР, що стали незалежними державами, щодо прав володіння землею та її надрами. З'ясовано особливості конституційних засад володіння землею та її надрами в Україні порівняно з аналогічними засадами в інших пострадянських державах. Визначено можливі подальші шляхи реформування земельних відносин в Україні з урахуванням національного та відповідного зарубіжного досвіду.

Ключові слова: земля, надра землі, конституція, Україна, пострадянські держави.

Shliakhtun Petro, Kolyukh Valeriy. Constitutional principles of land ownership and its subsoil in post-soviet states (comparative analysis)

The provisions of the constitutions of the former Soviet republics, which became independent states, regarding ownership rights to land and its subsoil have been analyzed, systematized and summarized. The peculiarities of the constitutional principles of land and subsoil ownership in Ukraine have been clarified in comparison to those in other post-Soviet states. Possible further ways of reforming land relations in Ukraine are identified, taking into account national and relevant foreign experience.

Key words: land, subsoil, constitution, Ukraine, post-Soviet states.

З розпадом 1991 року СРСР і набуттям колишніми радянськими республіками державної незалежності перед ними постала проблема докорінного реформування земельних відносин, вирішення на

© ШЛЯХТУН Петро Панасович – доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри політичних наук філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка; ORCID: 0000-0002-7420-7325; e-mail: polit-nauk@ukr.net

© КОЛЮХ Валерій Вікторович – доктор політичних наук, професор, професор кафедри політичних наук філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка; ORCID: 0000-0002-8545-7450; e-mail: vmedvin@gmail.com

конституційному рівні питання про володіння землею та її надрами, які в СРСР проголошувались державною (загальнонародною) власністю. Вирішення питання про право власності на землю та її надра є визначальним щодо розв'язання не тільки багатьох інших економічних, а й соціальних проблем. Кожна з республік колишнього СРСР, у тому числі Україна, вирішувала питання про право власності на землю та її надра по-своєму, з урахуванням історичних традицій та національних особливостей. У зв'язку з цим безперечного теоретичного і практичного значення набувають вивчення та узагальнення досвіду колишніх радянських республік щодо конституційного вирішення питання про володіння землею та її надрами і порівняння з ним відповідного досвіду України, що сприятиме подальшому реформуванню в ній земельних відносин. Причому порівнювати досвід України слід саме з відповідним досвідом колишніх радянських республік, а не будь-яких зарубіжних країн, оскільки саме в них вирішувались аналогічні конституційні проблеми. В такому аспекті проблема права на землю та її надра поки що не розроблялась. Як основоположні джерела у статті використано конституції 14 колишніх радянських республік, прийняті вже після набуття ними державної незалежності, а також законодавство України про власність, землю та її надра (у Латвії з набуттям незалежності було поновлено дію Конституції 1922 року з подальшим внесенням до неї змін, які не стосуються права власності на землю та інші природні ресурси).

Цілями статті є з'ясування особливостей конституційних визначень щодо володіння землею та її надрами в Україні порівняно з аналогічними визначеннями в конституціях інших республік колишнього СРСР, що стали незалежними державами, та визначення можливих шляхів подальшого реформування земельних відносин в Україні з урахуванням національного та відповідного зарубіжно-го досвіду.

Право власності на засоби виробництва, передусім на землю як найважливіший такий засіб, є визначальним не тільки щодо економічної системи кожної країни, а й стосовно існуючого в ній суспільного ладу. Домінуючий донедавна поділ країн світу на капіталістичні і соціалістичні ґрунтувався саме на розрізненні того, кому належать основні засоби виробництва: приватним особам та їх різноманітним об'єднанням (капіталізм) чи усьому суспільству

в особі держави (соціалізм). З розпадом СРСР і світової системи соціалізму в цілому таке розрізнення втратило сенс, оскільки більшість колишніх соціалістичних країн перейшли до ринкової економіки, що ґрунтується на приватній власності на засоби виробництва. У зарубіжних колишніх соціалістичних країнах питання про право приватної власності на землю вирішувалося відносно легко, оскільки колективні селянські господарства, що ґрунтувалися на суспільній власності на засоби виробництва, в них не набули такого поширення, як у СРСР, а в деяких із них навіть за соціалістичного ладу визнавалося право приватної власності на землю. Тому прийняті в них нові конституції, як правило, обходять питання про право власності на землю, а у зв'язку з ним – про право власності на надра землі.

Інша ситуація склалась у колишніх радянських республіках. Згідно з Конституцією СРСР 1977 року основу економічної системи СРСР становила соціалістична власність на засоби виробництва у формі державної (загальнонародної) і колгоспно-кооперативної власності; державна власність визнавалась основною формою соціалістичної власності; у винятковій власності держави перебували земля, її надра, води, ліси; земля, яку займали колгоспи, була закріплена за ними у безоплатне і безстрокове користування.

Після розпаду СРСР земля, яку займали колгоспи, а також земля радгоспів як державних сільськогосподарських підприємств, була розпайована у приватну власність членів колгоспів і працівників радгоспів. В Україні – з правом власників земельних паїв здавати їх в оренду, в тому числі довгострокову, але без права їх продажу та купівлі.

З правом власності на землю як земну поверхню тісно пов'язане право власності на земні надра. Порівняльний аналіз положень Конституції України та конституцій інших республік колишнього СРСР, що стали незалежними державами, щодо права власності на землю та її надра дає можливість використати зарубіжний досвід для вдосконалення конституційно-правового регулювання відповідних суспільних відносин в Україні.

Вихідною позицією нашого аналізу є з'ясування того, кому згідно з конституційними визначеннями належать земля, її надра та інші природні ресурси країни. Виокремлення, аналіз і систематизація положень конституцій 14 колишніх радянських республік

щодо права власності на землю, її надра та інші природні ресурси дають можливість зробити певні узагальнення. Основними з таких узагальнень є наступні.

По-перше, більшість із тих конституцій, **які містять відповідні положення**, у тій чи тій формі оголошують землю, її надра та інші природні ресурси країни власністю **держави**. Це конституції Азербайджану (art.14) [1], Білорусі (р.6 art. 13) [2], Казахстану (р. 3 art. 6) [3], Киргизстану (р. 5 art. 12) [4], Таджикистану (art.13) [5], Конституція Узбекистану оголошує землю, її надра та інші природні ресурси **загальнонаціональним багатством** (art. 55) [6]. Конституція Естонії оголошує **національним багатством** корисні копалини і природні ресурси країни (art. 5) [7]. 3-поміж колишніх радянських республік **Росія є єдиною державою, Конституція якої визнає багатоманітні форми власності, у тому числі приватну, не тільки на землю, а й на інші природні ресурси** (р. 2 art. 9) [8].

По-друге, оголошуючи землю власністю держави або загальнонаціональним багатством, конституції більшості колишніх радянських республік у тій чи тій формі припускають право приватної власності на землю, в деяких державах – з певними обмеженнями. **Найістотнішим таке обмеження є в Білорусі, Конституція якої встановлює, що землі сільськогосподарського призначення перебувають у власності держави** (р. 6 art. 13) [9]. Але не заперечує права приватної власності на землі несільськогосподарського призначення.

По-третє, конституції деяких держав не передбачають права приватної власності на землю (Азербайджан, Естонія, Молдова, Таджикистан, Узбекистан), проте не містять і застережень щодо його неприпустимості. Найбільш категоричною у цьому сенсі є Конституція Таджикистану, яка оголошує землю «винятковою власністю держави» (art. 13) [10]. Тобто не припускає права приватної власності також і на землі несільськогосподарського призначення.

По-четверте, загальним правилом конституційного регулювання є невизнання права власності на землю взагалі чи тільки на землі сільськогосподарського призначення за іноземцями. Конституції одних держав взагалі не передбачають такого права, Конституція Вірменії містить пряме застереження щодо неприпу-

стимості права власності іноземців на землю: «Правом власності на землю не користуються іноземні громадяни та особи без громадянства, за винятком випадків, передбачених законом» (р. 4 art. 31) [11]. Конституція Литви в редакції Закону 1996 року встановлювала, що «земля, внутрішні води, ліси, парки на праві власності можуть належати тільки громадянам Литовської Республіки і державі» (ч.1 ст. 47) [12], а в редакції 2019 року – що «землю, внутрішні води і ліси придбати у власність у Литовській Республіці іноземні суб'єкти можуть відповідно до конституційного закону» (р. 3 art. 47) [13]. Фактично така зміна припускає право власності іноземців на землю.

По-п'яте, на відміну від землі її **надра конституції більшості колишніх радянських республік оголошують власністю держави чи загальнонаціональним (національним) багатством або публічною власністю**. Виняток становить Конституція Росії, яка встановлює, що земля та інші природні ресурси можуть перебувати у приватній, державній, муніципальній та інших формах власності (р. 2 art. 9) [14].

Аналіз та узагальнення положень конституцій республік колишнього СРСР, що стали незалежними державами, щодо права власності на землю, її надра та інші природні ресурси дає змогу зробити порівняльний аналіз відповідних положень Конституції України.

Україна є єдиною із колишніх радянських республік, конституція якої оголошує землю, її надра та інші природні ресурси об'єктами права власності **народу** (ч. 1 ст. 13) [15]. При цьому Конституція України встановлює, що «від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією» (ч. 1 ст. 13). Між цими конституційними положеннями є певна суперечність. Перше з них оголошує землю власністю народу, трьома складовими права власності, як відомо, є право володіння, право користування і право розпорядження, а друге позбавляє народ важливої складової права власності – права розпорядження. У разі, коли земля оголошується власністю держави, такої суперечності немає: держава і володіє, і розпоряджається землею.

Конституція України безпосередньо не передбачає права приватної власності на землю, але й не заперечує його, встановлюючи,

що право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (ст. 14) [16]. В даному разі йдеться тільки про громадян України, але не про іноземних громадян. Це означає, що **Конституція України не передбачає права власності іноземних громадян та осіб без громадянства на землю.**

Основоположні конституційні положення щодо права власності на землю, її надра та інші природні ресурси конкретизуються у звичайних законах. В Україні основними такими законами є Земельний кодекс України та Кодекс України про надра.

Здавалося б, оскільки згідно з Конституцією України земля є об'єктом права власності **Українського народу, то саме він – шляхом всеукраїнського референдуму – мав би вирішувати найважливіші питання земельних відносин, у тому числі принципово важливе питання про перетворення землі на об'єкт купівлі-продажу, запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення.** Однак так не сталося.

З часу розпаювання земель колгоспів і радгоспів у приватну власність громадян в Україні на законодавчому рівні діяв мораторій на продаж і купівлю земель сільськогосподарського призначення (земельних паїв). Припинення дії мораторію на продаж і купівлю земельних паїв (земельних ділянок сільськогосподарського призначення) передбачено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 року № 552-IX [17]. Основний зміст цього закону, який набрав чинності з 1 липня 2021 року, становлять зміни до Земельного кодексу України щодо набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, у тому числі шляхом їх купівлі і продажу, та певні заборони набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Питання про набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення іноземцями та особами без громадянства пропонується винести на всеукраїнський референдум (ч. 6, 7 ст. 130).

Однак проведення такого референдуму суперечитиме Конституції України, оскільки права власності на землю іноземців та осіб без громадянства вона взагалі не передбачає. Тим більше, що Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III з

наступними змінами його **однозначно забороняє** (ч. 2, 4 ст. 81) [18].

За будь-якого вирішення питання про право власності на землю питання щодо надр землі вирішується однозначно: вони є об'єктами права власності Українського народу. Якщо стаття 14 Конституції України встановлює, що право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону, то щодо надр такої конкретизації Конституція України не містить.

Висновки.

Оголошуючи землю власністю держави або загальнонаціональним багатством, конституції одних пострадянських держав не передбачають права приватної власності на землю (землі сільськогосподарського призначення) (Азербайджан, Білорусь, Естонія, Молдова, Таджикистан, Узбекистан) і водночас не містять застережень щодо його неприпустимості, за винятком Конституції Білорусі, яка не припускає права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення. Конституції інших держав у тій чи тій формі припускають право приватної власності на землю, при цьому загальним правилом є **невизнання за іноземцями: права власності на землю**: конституції одних держав не передбачають такого права, Конституція Вірменії містить його пряму заборону, передбачаючи можливість лише винятків. У Литві конституційними змінами вирішення питання про право власності іноземців на землю віднесено до конституційного закону, що фактично означає його допустимість.

Україна є єдиною з колишніх радянських республік, Конституція якої оголошує землю, її надра та інші природні ресурси власністю **народу**. Це означає, що саме **Український народ (шляхом всеукраїнського референдуму)**, а не держава, повинен **вирішувати найважливіші, принципові питання щодо володіння і користування землею та її надрами**.

Конституція України не передбачає права власності іноземців на землю, не містить віднесення вирішення питання про таке право до звичайних законів, тому проведення з цього питання всеукраїнського референдуму є недоцільним. В Україні земля відповідно до Конституції України має залишатися власністю **Українського народу**. Тим більше, що Земельний Кодекс України містить одно-

значну заборону передання землі (земель сільськогосподарського призначення) у власність іноземним громадянам та особам без громадянства.

На відміну від землі її надра конституції більшості пострадянських республік оголошують власністю тільки держави. Росія є єдиною державою, Конституція якої визнає право приватної власності також на інші, крім землі, природні ресурси.

1. Azerbaijan's Constitution of 1995 with Amendments through 2016. URL: constituteproject.org/constitution/Azerbaijan_2016.pdf?lang=en. 2. Belarus's Constitution of 1994 with Amendments through 2004. URL: constituteproject.org/constitution/Belarus_2004.pdf?lang=en. 3. Kazakhstan's Constitution of 1995 with Amendments through 2017. URL: constituteproject.org/constitution/Kazakhstan_2017.pdf?lang=en. 4. Constitution of the Kyrgyz Republic (1993). URL: ilo.org/dyn/natlex/docs/electronic/87546/99880/f1398573553/kgz87546.pdf. 5. Tajikistan's Constitution of 1994 with Amendments through 2016. URL: constituteproject.org/constitution/Tajikistan_2016.pdf?lang=en. 6. Constitution of the Republic of Uzbekistan (1992, 2021). URL: constitution.uz/en. 7. Estonia's Constitution of 1992 with Amendments through 2015. URL: constituteproject.org/constitution/Estonia_2015.pdf?lang=en. 8. The Constitution of the Russian Federation (1993, 2020). URL: rm.coe.int/constitution-of-the-russian-federation-en/1680a1a237. 9. Belarus's Constitution of 1994 with Amendments through 2004. 10. Tajikistan's Constitution of 1994 with Amendments through 2016. 11. Armenia's Constitution of 1995 with Amendments through 2015. URL: constituteproject.org/constitution/Armenia_2015.pdf?lang=en. 12. Конституція Литовської Республіки (1992). Конституції держав Європи : в 3 т. М. : НОРМА, 2001. Т. 2. С. 332-362. 13. Lithuania's Constitution of 1992 with Amendments through 2019. URL: faolex.tao.org/docs/pdf/lit129855.pdf. 14. The Constitution of the Russian Federation. 15. Конституція України (1996). URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр. 16. Конституція України (1996). 17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31 березня 2020 року № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20>. 18. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

Shliakhtun Petro, Kolyukh Valeriy. Constitutional principles of land ownership and its subsoil in post-soviet states (comparative analysis)

The provisions of the constitutions of the former Soviet republics, which became independent states, regarding land and subsoil ownership have been analyzed. A comparative analysis of the constitutional provisions has been carried out based on the following criteria: ownership of land and its subsoil;

subjects of ownership rights to land and its subsoil; the existence of private ownership rights to land and its subsoil; the existence of ownership rights for foreigners to land and its subsoil.

It has been established that the majority of constitutions containing relevant provisions, in one form or another, declare land, its subsoil, and other natural resources of the country to be state property (Azerbaijan, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan). The Constitution of Uzbekistan declares land, its subsoil, and other natural resources as national wealth, while the Constitution of Estonia declares minerals and natural resources of the country as national wealth. Among the former Soviet republics, Russia is the only state whose Constitution recognizes various forms of ownership, including private ownership, not only of land but also of other natural resources.

By declaring land as either state property or national wealth, the constitutions of most former Soviet republics allow for private ownership of land, with certain restrictions in some countries. The Constitution of Tajikistan designates land as 'exclusive state property.' The Constitution of Belarus stipulates that agricultural land is state-owned. Private ownership of subsoil is recognized only by the Constitution of Russia.

A general rule in constitutional regulation is the non-recognition of ownership rights to land by foreigners, whether entirely or specifically with regard to agricultural land.

Ukraine is unique among the former Soviet republics in that its Constitution declares land, its subsoil, and other natural resources as property of the people. This means that it is the Ukrainian people, through a nationwide referendum, rather than the state, who should decide the most crucial and fundamental issues regarding the ownership and use of land and its subsoil. The Constitution of Ukraine does not permit foreign ownership of land and does not delegate the resolution of such issues to ordinary laws, thus making a nationwide referendum on this matter unnecessary.

Key words: land, subsoil, constitution, Ukraine, post-Soviet states.